

TIPOS FORMALES DEL ESTADO MODERNO

Fernando I. Ferrán

I: Formas constitucionales y métodos gubernamentales

Una parte esencial de las teorías políticas clásicas está consagrada a la comparación analítica de las constituciones. Si no me equivoco, estas discusiones de los autores clásicos y modernos han perdido interés. Ya no es de gran importancia saber si la forma de un Estado es republicana o monárquica, oligárquica o democrática, si se prevé un Presidente o una dirección colegial. La diferencia entre las formas jurídicas es de una reducida influencia práctica.

En última instancia, incluso, poco importa que exista o no una constitución en el sentido formal del término. En un Estado tan altamente constitucionalista como Inglaterra no se encuentra ningún doble legal diferenciable de las leyes ordinarias y que sea modificable sólo bajo condiciones formales particulares. Y a la inversa, nada es tan fácil y gratuito como darle a una sociedad determinada una constitución perfecta, en función de un ideal arbitrariamente escogido, en relación a la moral viviente de la sociedad y a su formación social.

Si la clasificación jurídica no ayuda a la comprensión formal del Estado moderno, por el contrario, las diferencias entre los tipos funcionales de gobiernos resultan ser más esenciales, e incluso explican las diferencias formales. Estos tipos se explican por los métodos que siguen los gobiernos para determinar y resolver los problemas del Estado. Se trata de saber cómo el gobierno decide, dónde se sitúan los problemas, cómo se toman decisiones para encontrar las soluciones satisfactorias.

En este sentido, por consiguiente, las diferentes formas constitucionales del Estado moderno son la expresión de diferentes métodos gracias a los cuales se determinan los problemas del gobierno y sus soluciones. En principio, esto implica el trabajo técnico del gobierno, así como la

forma legal que toman las decisiones y los medios administrativos con los que dispone el aparato estatal. En este escrito, sin embargo, me limitaré a un análisis formal de los métodos mediante los cuales se determinan los problemas y las soluciones gubernamentales. Para decirlo con propiedad mi interés se limita momentáneamente a la forma que incide en el todo del Estado moderno, en el Estado como tal, y que así estructura la sociedad gobernada políticamente por dicho organismo estatal.

II: Gobiernos autocráticos y constitucionales

Se dice que un gobierno es autocrático cuando sólo él delibera, decide y actúa, sin la intervención obligatoria de ninguna otra instancia. A falta de mejor término, puede decirse que un gobierno es constitucional cuando se considera, y es considerado por los ciudadanos, como obligado a observar ciertas reglas legales; éstas limitan su libertad de acción, por medio de la intervención obligatoria de otras instituciones (sociales y estatales), y definen así las condiciones de validez de los actos gubernamentales. Estas condiciones son inexistentes en un régimen autocrático, en el que es suficiente que la voluntad gubernamental se haga conocer para ser legalmente válida.

A la luz de estas definiciones, el problema no es determinar la superioridad de una de estas formas estatales, y tampoco el grado de justicia que puede imperar en ellas. Estas preguntas hay que determinarlas, pero la respuesta a ellas presuponen conocer la estructura misma del Estado. Este conocimiento depende del funcionamiento de diferentes sistemas, al margen de todo juicio de valor.

El hecho histórico fundamental es que todos los Estados modernos nacen de la violencia. Consecuentemente, ninguno puede considerarse, como en el caso de la ciudad antigua, como una comunidad que nació con el comienzo del tiempo y que haya sido organizada y reorganizada por un héroe o un legislador, ambos legitimados por Dios o por los dioses. Por el contrario, el Estado moderno es obra de usurpadores de tierras, y no de jefes naturales dedicados a dar una constitución a comunidades inmemorables.

La comunidad moderna sabe que su devenir resulta en y por el Estado. En su origen, el Estado moderno ha sido instituido contra la voluntad de la mayoría de aquellos que fueron forzados a entrar en él. Incluso los Estados modernos que tienen actualmente una forma constitucional deben este tipo de gobierno a una revolución, o bien a una guerra victoriosa por la independencia, en contra de un poder o régimen antiguo que fue considerado como extranjero y hostil a la comunidad.

Históricamente, por tanto, la forma autocrática fue la forma normal del Estado moderno. Desde ese punto de vista, hay que explicar el surgimiento del sistema constitucional en la medida en que es históricamente anormal.

El sistema constitucional es el resultado de una revolución o de una lucha, del rechazo de un gobierno autocrático. Una comunidad, en un momento dado que es determinado no exclusiva pero sí necesariamente por la evolución social, deja de reconocer al gobierno existente fundado sobre la violencia o heredero de ésta; ella quiere, según se proclama, decidir su propio destino. Dado que no puede existir un Estado sin gobierno, la empresa termina, eventualmente, en la instalación de un nuevo gobierno. Es posible que este nuevo gobierno tenga la misma estructura autocrática que el precedente, pero contará con la confianza de aquella parte de los ciudadanos que han propiciado la revolución contra el gobierno anterior. Para emplear una fórmula socorrida, el nuevo gobierno será responsable ante el pueblo, y deberá estar sometido a éste.

La fórmula 'control del gobierno por parte del pueblo' es indeterminada. El pueblo que ahí se contrapone al gobierno no existe al margen de la ley; concretamente, jamás se encuentra en alguna parte cuando es importante decir dónde está porque hay un litigio o conflicto entre él y el gobierno. En el plano de la acción, el pueblo no es discernible objetivamente. El es la creación del Estado, pues la ley determina qué es el pueblo. El pueblo es una institución legal; no es lo que se opone a la ley en cuanto tal: esta oposición, verificable históricamente, concierne a individuos empíricos. El término de pueblo, tal y como se le comprende y siente en el lenguaje de la política, designa una realidad negativa en relación al Estado; se trata de una realidad para la política, no de la política. Ese pueblo capaz de destruir y de destruirse es incapaz de controlar algo. Para esto sería necesario una existencia como partido orgánico y organizado del todo que es el Estado. Pero precisamente, el pueblo no es el Estado.

En resumidas cuentas, por consiguiente, la diferencia formal entre el tipo autocrático y el tipo constitucional es una diferencia entre sus instituciones, y se expresa en la divergencia de leyes que determinan estas instituciones.

III: El tipo constitucional

En el acápite anterior, y en el que ahora comienza, el análisis formal considera formas puras, tipos ideales. Estos tipos, obviamente, constituyen puntos de referencia para un análisis clasificatorio. En la realidad histórica los tipos puros no existen. Un Estado es más o menos constitucional, más o menos autocrático, y lo que se constatará siempre es una combinación de ambos.

Ahora bien, el tipo constitucional de gobierno se caracteriza por la independencia de los tribunales y por la participación, requerida por la ley, de los ciudadanos en la legislación y en la toma de decisiones políticas.

En verdad, en dicho sistema la ley norma y limita la libertad de acción del gobierno. Pero a los ojos del ciudadano el sistema constitucional no aparece bajo este rasgo. Para el ciudadano, la ley es una fuente de auxilio siempre y cuando él pueda hacer valer sus derechos contra las pretensiones del gobierno, y particularmente de la administración pública. Es en los tribunales donde puede hacer valer sus derechos legales.

En sí, la importancia de la ley es mayor que la de la independencia de los tribunales. Sin embargo, la ley sería letra muerta, o como se dice un papel escrito, si los tribunales dependieran del gobierno, de la administración pública, de grupos de intereses particulares. El ciudadano debe tener la certeza de ser defendido contra cualquier tipo de arbitrariedad.

Por otra parte, en el Estado autocrático, el ciudadano no dispone de recursos legales contra los actos de la administración pública. De hecho todo gobierno debiera tener interés en recibir las quejas de los ciudadanos, pues así dispondría de un medio excelente e irremplazable para vigilar la eficiencia, obediencia y eficacia de su administración. Pero ha de comprenderse que las quejas, por útiles que puedan ser, no representan un recurso legal: entre el ciudadano y el gobierno es éste el que decide y gana.

En el estado constitucional este recurso existe regularmente ante los tribunales ordinarios o ante cortes especiales. El ciudadano puede invocar el derecho ante autoridades independientes del gobierno y de la administración, y obtener que se haga justicia legal.

Por vía de consecuencia, el tipo de Estado constitucional implica la soberanía de la ley. El término 'soberanía de la ley' toma aquí un sentido nuevo y más restringido que la acepción que corrientemente se le otorga; él se traduce por independencia del juez. En los límites de las funciones que le determina la ley el juez es superior a todo otro órgano del Estado; no solamente tiene cualidad para pronunciarse sobre todos los conflictos entre el gobierno y los ciudadanos, sino que puede dar órdenes a todos los órganos del Estado. El juez no recibe instrucciones de ninguna otra autoridad y depende exclusivamente de la ley. El control de su actividad está en mano de otros jueces, y no del gobierno o de la administración pública, quienes no tienen el derecho de meterlo en estado de acusación delante de otros tribunales. Las instancias políticas del Estado pueden cambiar la ley, pero es la ley existente en el momento de la

acción gubernamental o administrativa la que guía al juez. Téngase en cuenta, que es este principio el que le permite al juez no pasar a ser meramente el ejecutante de voluntades gubernamentales.

Es evidente, por tanto, que el estatus de los jueces es de gran importancia. Todo individuo, y los jueces son individuos, pueden estar sometidos a presiones gubernamentales y administrativas; es necesario, por consiguiente, que la condición de jueces sea tal que ellos puedan resistir, con un mínimo de riesgo para sus intereses, las amenazas del gobierno o de particulares con intereses influyentes. La suficiencia de sus sueldos, la imparcialidad en el reclutamiento de los mismos, sus respectivas situaciones en la sociedad, deben estar protegidas por la ley con un gran cuidado, de manera que los individuos cualificados escojan la carrera de jueces y que, una vez que hayan sido escogidos, estén protegidos de todo temor y de toda urgencia. Otra cuestión totalmente diferente es la de saber si la independencia de los jueces debe ser total y si el reclutamiento mismo debe tener lugar sin ningún control exterior. A este problema no se puede responder de manera general, dado que este reclutamiento se efectúa en una comunidad histórica, con ciertas tradiciones y costumbres que influyen necesariamente sobre la moral de los jueces. La independencia total, en la acepción mencionada, puede conducir a una especie de tiranía del mundo judicial o a la constitución de un interés del grupo opuesto a los intereses de otros grupos. El nombramiento de los jueces por el gobierno, incluso conjuntamente con otras instancias políticas, puede introducir consideraciones de comodidad administrativa o gubernamental. La elección popular abrirá fácilmente el acceso a candidatos cuya única cualidad es la de ser agradables a una mayoría, o una minoría pudiente, que no busca la protección de las leyes, sino ventajas particulares. Es responsabilidad del gobierno, en colaboración con otras instancias políticas del Estado, buscar el método más seguro y el más eficaz para defender al juez contra todo aquello que amenace su independencia, pero al mismo tiempo de prever los peligros que esta misma independencia puede conllevar.

Para la vida del Estado constitucional, la independencia de los tribunales constituye una condición indispensable. En su ausencia, el espíritu de esta vida, espíritu de obediencia voluntaria y libremente consentida a las leyes, no podría mantenerse. Ahora bien, sólo él puede hacer durar este sistema constitucional; y, sin ese espíritu de obediencia a la ley, este sistema pasa a ser una simple pieza que oculta la realidad del sistema autocrático.

Sin embargo, por importante que sea la independencia de los tribunales y de los jueces, esta independencia no es más que la de la interpretación y aplicación de una ley que tribunales y jueces no han creado y no pueden modificar. Nada impide que la ley, por conscientemente que sea

aplicada, por fielmente que ella sea obedecida, deje de ser mala, racionalmente inadecuada, perjudicial, contraria a la ética social de la comunidad. Ciertamente, el juez interpreta la ley. En este sistema legal, su libertad podrá ser tan grande que llegue a ser considerada como absoluta: el juez, se afirma en estos casos, hace la ley, al apoyarse en las decisiones de sus predecesores y en la letra escrita. Pero, no obstante las apariencias, la libertad del juez está necesariamente restringida; esto así, ya que la sociedad moderna exige, por su misma organización racional, la racionalidad de la ley, y debe poner por tanto por encima de la justicia de cualquier decisión de un juez la certeza calculable del resultado de un conflicto jurídico.

La interdependencia de los poderes judicial, legislativo y ejecutivo se manifiesta desde el momento en que se analiza la tesis que pretende definir el sistema constitucional por la independencia de estos tres poderes. Se suele decir que un Estado es constitucional si sus tres poderes no sobrepasan los límites que la ley le asigna a cada uno de ellos. Esta definición de la independencia de los poderes constitucionales del Estado es insuficiente. La definición en cuestión remite como a su fundamento a la ley, la cual a su vez se considera como obra de uno de los poderes particulares del estado. Al ignorar este doble juego que se hace con la ley, la definición olvida que la independencia de los poderes, suponiendo que fuera real, sería la destrucción del Estado. Es exacto que la ley, más precisamente las leyes positivas, atribuyen al gobierno, a la legislatura y a los tribunales obligaciones y derechos diferentes: la legislatura no interviene en los actos judiciales y gubernamentales; los tribunales, que no crean y no modifican las leyes, carecen de influencia sobre el contenido de las decisiones legales del gobierno y de la legislatura; el gobierno está sometido a la autoridad de las leyes y obligado a ejecutar las decisiones de la justicia. Pero si la diferencia de funciones es observada en los Estados constitucionales, y si toda infracción a esta regla es considerada como grave por todos los ciudadanos, la interacción de los poderes estatales no es menos evidente: los jueces son nombrados por el gobierno o por la legislatura; las leyes son interpretadas y por tanto enmendadas, aun cuando sea dentro de límites relativamente estrechos, por los tribunales; las decisiones del ejecutivo son juzgadas y pueden ser invalidadas por los tribunales y, usualmente, no pueden ni siquiera ser tomadas sin el concurso del poder legislativo. Por consiguiente, no es la separación de los poderes lo que define el Estado constitucional, sino más bien el hecho de que la ley sea respetada por el gobierno, la administración, los jueces, y la legislatura.

Lo que separa los estados constitucionales de los autocráticos no es la existencia de leyes formalmente universales, que es lo que caracteriza la sociedad moderna; sino más bien que las leyes existentes no pueden ser modificadas sin el consentimiento de ciertos ciudadanos que especifica la

forma prescrita por la ley constitucional, ley fundamental por el hecho de que ella norma la modificación de toda otra ley y la suya propia. El control de los actos gubernamentales resulta de ahí. La ley fundamental de todo Estado constitucional, para asegurar su propia eficacia, limita los derechos del gobierno y exige el consentimiento de los ciudadanos, no solamente para toda modificación de las leyes, sino también para ciertos actos que si estuvieran dentro de la sola competencia del gobierno lo liberaría de hecho de todo control. Un gobierno que disponga de las Fuerzas Armadas y del poder financiero de la sociedad también podría disponer de todos los ciudadanos ya que tendría la posibilidad de lograr una modificación o una interpretación de las leyes que les convenga mediante el juego de amenazas y de promesas a los funcionarios, a los jueces, a los legisladores. En aquellos casos en los que el empleo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional y la disposición de las finanzas públicas dependen del consentimiento prealable del Poder Legislativo, el gobierno está controlado en todos sus actos: negar el financiamiento y el empleo de las fuerzas harían inoperantes las decisiones del gobierno, incluso cuando estas decisiones no estuvieran en conflicto formal con las leyes.

Algunas observaciones complementarias permitirán evitar algunos malos entendidos. Suele considerarse que la esencia del Estado constitucional reside en el derecho de los ciudadanos, del Congreso, para negarle al gobierno la autorización de implementar impuestos o de gastar los ingresos arbitrariamente. Desde el punto de vista histórico, esta observación es exacta. En verdad, las luchas alrededor del Estado constitucional normalmente han tornado alrededor del problema del presupuesto. Materialmente, el sistema constitucional cae con este derecho del ciudadano al control de las finanzas públicas. Pero este derecho no es suficiente para definir el sistema constitucional moderno. Que dicho derecho sea considerado como esencial esto se expresa bajo la forma de una paradoja, en el hecho de que el presupuesto está considerado como una ley aun cuando no contiene nada de universal y no sea más que un decreto. Este uso del término ley, y la aplicación del presupuesto de reglas que gobierna la legislación, muestran el sentimiento que se tiene de la importancia de dicho decreto: la ley fundamental trata al presupuesto como si el votarlo fuese el establecimiento de una ley universal porque todas las leyes podrían ser manipuladas si el gobierno dispusiera sin restricción y sin control de las finanzas del Estado. El control presupuestario es la garantía materialmente legal de la observación de las leyes por parte del gobierno. Allí donde no existe se puede estar seguro que se encontrará un sistema autocrático. Sin embargo, puede existir, y usualmente existe, en sistemas premodernos. Este control es garante del respeto de la ley por parte del gobierno.

Otra observación que puede servirnos se refiere a la expresión 'modificar la ley' en vez de la usualmente empleada, a saber, 'crear leyes'. De hecho nadie crea una ley a menos que no se cree un Estado. Este caso es imaginario en la época presente, donde los nuevos estados se forman separándose de estados existentes que tiene sus propias leyes. Pero incluso en la hipótesis contraria, una ley preexistiría aun cuando pueda ser en una forma no moderna y constituida por las tradiciones, las costumbres, o el derecho divino. Lo importante es que la ley se presupone y por decirlo así se precede a ella misma. Lo que suele denominarse como una ley nueva no es más que la modificación de una ley existente o un complemento aportado a ella.

Este último punto, que sólo tiene un valor filosófico, porque evita el problema del comienzo absoluto, adquiere gran relevancia cuando se trata de la ley fundamental. En la interpretación fundamentalista, la ley fundamental pasa a ser el lugar sagrado del Estado. Cualquier corrección o modificación es considerada como un ataque al Estado constitucional. El punto de vista contrario, por su parte, sólo descubre en la ley fundamental un documento útil que debe ser juzgado según su utilidad inmediata.

Ahora bien, en verdad, la ley fundamental es la regla normativa de la vida estatal. Como constitución, ella es formal. Por eso mismo ella es venerable, como todo lo que es pensado en términos universales. Pero al sólo ser formal, no tiene fuerza por sí misma. Como toda ley, lo fundamental evoluciona con la realidad que ella norma, y ella la norma porque la expresa bajo la forma de ley universal.

Consecuentemente, formalismo y anti-formalismo constitucional son igualmente abstractos. Es la realidad social e histórica la que toma consciencia de sí en la ley fundamental, y solamente toma autoconsciencia en la ley. La ley fundamental, al igual que cualquier otra ley, es incapaz de ser inventada o creada. Ella formula lo que existe de acuerdo a la manera de funcionar la sociedad, en la organización que ésta ha tomado, según la ética social que ha engendrado esta sociedad particular. Una nueva constitución, para no permanecer siendo letra muerta, simple pieza de un aparato estatal que pretende su legitimidad bajo su amparo formal, tan sólo puede normar lo que ya existe, lo que ya posee su propia regla. Ella puede normar mejor lo que existe si lo eleva al plano consciente.

Podría contrargumentarse que las revoluciones en la época moderna han introducido instituciones previamente inexistentes o que, habiendo existido, habían caído en desuso. Pero argumentando así se olvida que ninguna constitución ha sido útil cuando sus reglas no se corresponden con la ética y la organización social; por lo demás, dichas reglas jamás son inventadas, sino copiadas de acuerdo al modelo de aquellos estados en

los que una evolución más egalitaria ha engendrado un grado más alto de consciencia social. Por consiguiente, no es la constitución la que crea al Estado. Si se acepta la acepción que le he dado al término de constitución, un Estado, por y en medio de un sistema autocrático, puede devenir constitucional.

IV: El Congreso

Los diversos errores que acabo de analizar son particularmente peligrosos cuando se trata de comprender al Parlamento o Congreso, en la medida en que se le considera como el elemento más característico del Estado constitucional. De hecho y de derecho, la institución que caracteriza al Estado constitucional es el Congreso, pues éste expresa los deseos, intereses y moral de la sociedad, y al mismo tiempo permite y controla la acción racional y razonable del gobierno, ofreciéndole a éste la posibilidad de educar al pueblo. Al Congreso o Parlamento se le encuentra como representante del pueblo en todos los Estados constitucionales modernos, y hasta en los Estados autocráticos que prefieren darse apariencias constitucionales.

Pero hay que discernir qué se esconde en la fórmula "representación" del "pueblo". A simple vista su significación difiere según el caso. Por ejemplo si se presta atención a la composición del Parlamento, se puede encontrar una asamblea única o varias cámaras legislativas. En cada asamblea los miembros son elegidos, nombrados, por derecho hereditario o en función de sus funciones; a su vez, si son elegidos, pueden serlo por la mayoría o por una minoría de los ciudadanos adultos, o bien por ciertas instituciones, o ciertas agrupaciones, o un conjunto de estas instancias; pero si son nombrados, pueden serlo por el sufragio universal, o por el gobierno, o por otra instancia. Igualmente, los Congresos no se definen adecuadamente por sus funciones. Ellos pueden ser absolutamente independientes del gobierno, o depender totalmente; consecuentemente, la pregunta decisiva es la de saber quién es representado por el Congreso.

La respuesta simple es de carácter formal; es la representación, conjuntamente con el gobierno, la que define lo que ella representa, y es una ley la que define el círculo de los que participan en la elección o en la designación de los miembros del Congreso. Esta ley es la que constituye lo que se denomina 'pueblo' en oposición al gobierno, al Congreso, a la administración pública. Claro está, esta respuesta puede ser risible. Pero nada parece tan absurdo como considerar que el pueblo es la simple suma de individuos que viven en un mismo territorio o bajo un solo gobierno.

Lo significativo es que el elector puro no existe. En verdad no se suele presuponer que todos los habitantes de un territorio tengan derecho al voto, independientemente de su rango político; menores, extranjeros, criminales sin disfrute de sus derechos civiles. De ahí que lo que esté representada en el Congreso sea la nación, y ésta con sus divisiones, oposiciones, contradicciones, intereses particulares, sus convicciones éticas. En el Congreso está representada la organización inconsciente de una comunidad que ha llegado a un punto en el que busca la consciencia de lo que es, hace, quiere. De hecho, ningún Congreso representa a los electores, sino a las agrupaciones partidarias o no, con sus conflictos y oposiciones.

La función del Congreso se comprende en relación al gobierno, ante el cual representa la nación. Esta verdad suele olvidarse porque se pasa por alto el pasado más o menos reciente en el que predominó la lucha contra los gobiernos autocráticos. Sin embargo, este olvido generalmente tiene graves consecuencias. Un organismo estatal como el Congreso, que controla y colabora con el gobierno, ha terminado en el régimen tiránico de una minoría actuante, o de la administración pública, cuando olvida aquellas luchas. Esto así, ya que ninguna asamblea representativa posee las cualidades necesarias para tomar decisiones nacionales en el momento preciso, ni la facultad de formular los problemas a solucionar en vez de meramente reaccionar a ellos. La iniciativa de las acciones proviene, por tanto, del gobierno, apoyado en la administración; normalmente el poder gubernamental no se basa exclusivamente en la opinión congresional, independientemente de que se trate de su mayoría o de una de sus minorías. La razón para esto suele ser que la motivación de los congresistas no necesariamente se corresponde con el mejor interés del Estado y de la nación. El interés del congresista, en tanto que representante, es el de preservar la confianza de quienes votaron por él; y a los electores, en situaciones económicas, sociales y morales específicas, lo que los guía es el cálculo más o menos racional de sus propios intereses, y no necesariamente los de la comunidad general.

En tal contexto, la ley fundamental y cualquier otra ley no establecen un egalitarismo abstracto, sino que garantizan el carácter racional y razonable de desigualdades que ellas determinan una y otra vez. El Congreso es la expresión de los conflictos que atraviesa la sociedad, y no de una unidad tan deseable como lejana; manifiesta deseos que tienen que ser examinados desde el punto de vista de la razón y de la racionalidad. Incluso allá donde el Congreso dispone de la iniciativa de las leyes, esta iniciativa está sometida al control técnico de la administración y a la del gobierno.

Estas reflexiones formales se ven reforzadas por el disgusto que produce inevitablemente la ineficiencia de un Congreso que sobrepasa el lí-

mite de sus funciones, y los discursos enfáticos pero vacíos de quienes pretenden justificar un sistema insostenible por razones técnicas. Así, frecuentemente se pasa al otro extremo, es decir, confundir en una misma condena al sistema degenerado con el principio del sistema democrático-parlamentario mismo. Por pernicioso que sea el primer error, el segundo lo es más pues pretende que todo dependa, exclusivamente, del gobierno y de su administración.

Sin lugar a dudas, el Congreso molesta y hasta entorpece la acción del gobierno y la actividad de la administración. Pero en esto mismo reside su acción positiva. Ningún gobierno, ninguna administración puede pretender la infabilidad. Ahora bien, la ley más perfecta, más justa, los mejores procedimientos, serán ineficaces si no son accesibles y aceptables para la comunidad, si no son comprendidos y aprobados como buenos por los ciudadanos. De ahí el valor de la discusión pública en el Congreso. Estas audiencias y discusiones propician la explicación del gobierno y, por ello, la educación ciudadana.

En un mundo donde todos participan del trabajo, o lo buscan, todos deben tener el sentimiento de participar en las decisiones que inciden sobre la suerte de la comunidad. La justicia y la utilidad no deben estar en contradicción. Una comunidad que pretende ser una sociedad moderna de trabajo racional, que desea al mismo tiempo elevar a la consciencia de sus ciudadanos la razón, inconsciente de su organización pública y moral, no puede perdurar si no hace comprender a sus miembros la necesidad legal en tanto que necesidad. La necesidad es el camino de la razón y de las libertades públicas e individuales. Por su parte, el Congreso es el lugar estatal donde el deseo tradicional, las preferencias, los gustos, las deficiencias y la ética social de la comunidad se ponen en contacto con las necesidades de la racionalidad, para sometérseles. Por esto mismo los peligros inherentes al sistema constitucional son tan reales como grandes. Son menores, empero, que los del sistema autocrático, carente de correctivos sociales para sus decisiones, siempre sujeto a la oposición de los ciudadanos, inexorablemente orientado a poner la eficiencia por encima de todo y de todos, y tentado a confundir su propia duración con la de la comunidad.

En este contexto, vale la pena recordar que existe la costumbre de llamar a los gobiernos autocráticos, dictaduras. Este término debe reservarse a otra acepción y tomarlo en su sentido histórico: a saber, una forma autocrática de gobierno, pero temporal, mantenida en reserva para casos de situaciones extraordinarias por la ley fundamental de los estados constitucionales. En caso de guerra, de revueltas internas u otros, es técnicamente indispensable tomar decisiones rápidamente, sin respetar las normas procesales de la institución. En esos casos se le conceden poderes extraordinarios al gobierno existente. Y el punto esencial es que esta

dictadura está prevista por la misma constitución, que su duración es limitada temporalmente, que es establecida por el Congreso o con su consentimiento y que puede finalizar por su decisión, en fin que los poderes del dictador son delimitados por la constitución y/o por el Congreso. Consecuentemente, este régimen difiere del constitucional en su funcionamiento ordinario, pues partes de la constitución están suspendidas, pero no por ello es anticonstitucional.

Las diferencias entre la dictadura y el sistema autocrático son evidentes; todas ellas se derivan del hecho que la autocracia no reconoce la constitución como su ley fundamental que norma su actividad. La duración del ejercicio de la autoridad no está prefijado y las medidas gubernamentales no están sometidas a restricciones precisas y tampoco a la aprobación de un Congreso que tiene la facultad real de rechazar dicha aprobación. Por tanto, la autocracia no constituye un régimen excepcional, sino uno normal para una comunidad. En él son inexistentes los dos rasgos que caracterizan al gobierno constitucional, el sometimiento del gobierno y de su administración a la ley, en lo que concierne a sus actos administrativos y a la modificación de ley, y las decisiones políticas.

V: Régimen constitucional y educación

Por su lado, el régimen constitucional presupone como condición indispensable, del lado del ciudadano, la racionalidad de su comportamiento y su sumisión, por consentimiento, a la ley; y de parte del gobierno, una voluntad política que busque lo racional.

El ciudadano que acepta hacerse representar igualmente acepta no estar representado si su candidato pierde las elecciones; el recurso a la violencia, en este último caso, no tiene validez. Correlativamente, el gobierno se compromete a respetar la libertad razonable del ciudadano y no debe apoyarse sobre una mayoría parlamentaria de manera tal que sus adversarios sólo puedan hacerse oír por medio de la violencia. La representación del pueblo no debe imponer al gobierno una conducta que, aun cuando otorgue satisfacción a las aspiraciones populares, sería contraria a las necesidades técnicas al mismo tiempo que al espíritu de la ley formal; de igual modo, no debe permitir tampoco que se sacrifique la personalidad ética de la nación en aras de la eficiencia administrativa.

Estas condiciones, obviamente, están lejos de ser observadas. Incluso, desde el punto de vista estadístico, no son normales. Para el normal cumplimiento de dichas condiciones es necesario que la comunidad de la cual se trate haya llegado a un estadio de su evolución en el cual la pregunta ética tenga un sentido concreto para ella, y no sólo para un observador. Pero tal estadio está precedido por la satisfacción de las necesidades de

la población, de manera que éstas dejen de dominar la vida de las mayorías; por una forma de trabajo de la comunidad nacional suficientemente socializada y por la presencia real de la necesidad de cumplir las leyes.

La pregunta decisiva es determinar si un gobierno autocrático moderno, que no debe confundirse con el gobierno centralista, característico del Estado moderno en cuanto tal, procura simplemente su perpetuación o la educación de los ciudadanos a un más alto grado de racionalidad personal y pública. El Estado autocrático, ¿procura conservar o destruir las circunstancias, materiales y morales, que justifican su propia existencia en lo inmediato?

Para responder hay que saber si la educación de los ciudadanos está suficientemente avanzada para que estos sean capaces de tomar posición sobre los asuntos comunitarios, y hacerlo desde la perspectiva de una mayor racionalidad. El Estado constitucional moderno no puede perdurar donde no existen aún sociedades modernas. Es improbable que este tipo de sociedad nazca espontáneamente. Allí donde la racionalidad moderna no ha entrado en la tradición, será infecundo exigir instituciones razonables y su perpetuación. En términos generales, la historia parece enseñar que una comunidad no adecuada legalmente se encuentra inmadura para adoptar el régimen constitucional, como tampoco puede asumirlo una comunidad dividida a tal punto que la mayoría de sus ciudadanos no puedan tomar decisiones.

Esta posición puede ser contrargumentada por todos los que se erigen en abogados de la libertad de los individuos y de los pueblos. Podría creerse que dicha posición es la apología de diversos tipos de estatismos, colonialismos, tiranías. El fondo de estas recriminaciones me parece ser éste: las resistencias que encuentra la estructura de la sociedad moderna en la arbitrariedad de los individuos que desean ventajas económicas y políticas, pero rechazando el precio legal y ético que hay que pagar por ellas; igualmente, el recuerdo de períodos revolucionarios, dirigido contra gobiernos autocráticos que pasaron a ser arbitrarios a partir del momento en el que agotaron sus posibilidades de unificación y educación; en fin, la oposición contra la forma misma de la ley que encadena el placer del individuo empírico. Nada impide que se reconozca que ciertos regímenes y Estados son defectuosos, y que entre comunidades y al interior del mismo Estado surgan relaciones clasistas de dominación injustificables. De ahí no se sigue, sin embargo, que el Estado sea intrínsecamente perverso, sino que estos Estados deben escoger entre la transformación y la muerte en tanto que comunidades independientes.

Por lo demás, hay que tener en cuenta que la filosofía política no ofrece consejos a los políticos. Lo que ella sí hace es mostrar los problemas y las dimensiones de posibles soluciones; el resto incumbe a las ciencias sociales, y muy particularmente a las ciencias políticas, a la técnica de la administración y al sentido político del gobierno. No es suficiente luchar por la justicia, el derecho, la igualdad, la fraternidad, la libertad, la paz; hay que vencer. Y la primera condición de la victoria es que esos valores sociales sean explicitados de manera tal que, quienes arriesgarán sus vidas por ellos, puedan cernir sus significados. En este sentido, el análisis de la forma de los diversos tipos del Estado moderno puede esclarecer una vida política no siempre llena de sentido y de esperanza.